STATEMENT TO:

THE HONOURABLE MARC LALONDE

MINISTER OF FINANCE

CONCERNING:

THE EXPIRY OF BILL C-124

BY:

THE PUBLIC SECTOR CO-ORDINATING COMMITTEE
OF THE CANADIAN LABOUR CONGRESS

opeiu-225

February 9, 1984

On June 28, 1984 the provisions of Bill C-124 (the Public Sector Compensation Restraint Act) which have eliminated collective bargaining rights for employees of the Government of Canada, begin to expire. In contemplating what should come after Bill C-124, the Public Sector Co-ordinating Committee of the Canadian Labour Congress, with the full support of the entire Congress, proposes that:

1) Bill C-124 be allowed to expire and that no new legislation be introduced that would limit the collective bargaining rights of employees of the Government of Canada (i.e., the collective bargaining rights of the employees of the Government of Canada would be limited only by the Public Service Staff Relations Act or the Canada Labour Code);

2) a review of the trade union and political rights of employees of the Government of Canada be undertaken with a view to expanding those rights; and,

...2

3) the Government of Canada adopt an active role vis-a-vis the provinces to try to persuade the provinces to rescind the legislation that they have imposed on their employees that has denied collective bargaining and political rights to employees of the provincial and municipal governments.

BACKGROUND COMMENTS

At the time that Bill C-124 was introduced, a number of trade union organizations - including the CLC and a number of its affiliated unions - made submissions to the Miscellaneous Estimates Committee, opposing the Bill. These submissions emphasized three points:

1) the right of workers to organize themselves into trade unions, bargain collectively and go on strike are fundamental rights of workers in a democratic society;

2) C-124 denied these fundamental rights; and,

...3

3) the rationale offered for C-124 - namely that it would help to curb inflation - was simply not credible.

As events have unfolded since the summer of 1982, our conviction with regard to these points has deepened. We also believe that the experience of living under the provisions of C-124 has taught an important and unforseen lesson about the dangers of this type of legislation.

On October 24, 1983, the Supreme Court of Ontario made a ruling on the question whether Ontario's Bill 179 was compatible with the concept of freedom of association that is enshrined in the Charter of Rights which was proclaimed just six weeks before C-124 was introduced in the House of Commons. Bill 179 was identical to C-124 insofar as it denied employees of the Government of Ontario and municipal employees in the province the right to bargain collectively and to strike. The court ruled that the denial of these rights is not compatible with guarantee of freedom of association in the Charter of Rights. As one of the judges put it:

> The freedom to associate as used in the Charter of Rights not being on its face a limited one, includes the freedom to organize, to bargain collectively and as a necessary corollary, to strike.

...4

More recently, the Hon. Andre Ouellet noted in his submission to the MacDonald Royal Commission, that legislative initiatives such as C-124 have negative practical effects:

> That system [of collective bargaining] is our principal method of determining wage differentials and working conditions. It is a democratic method designed to serve the common good. The threat of economic sanction makes it work. Without that threat the whole system would have to be redesigned.
>
> In practice, even if they are necessary, control policies can harm the free collective bargaining system and lead to serious distortions in the wage determination process, so important in a mixed economy. Ad hoc laws that inhibit the right to strike may cause imbalances in the system which, in the final analysis, depends on a balance of forces. Then the parties stop fulfilling their responsibilities to themselves, to each other, and to the public.

Not only have fundamental rights been denied, but the reason for their denial has been a source of increasing concern to us. Publicly we were told that C-124 was designed to combat inflation. But in September, 1982, the Hon. Donald Johnson, then President of the Treasury Board, told a meeting of businessmen in Toronto that the bill had been introduced at the request of businessmen who said they could not drive down wages in the private sector unless the federal government led the way. This cynical interpretation of why C-124 was introduced appears to have been confirmed by documents prepared by the Department

of Finance and released under the Freedom of Information Act. The contents of these documents were reported in the Toronto Star and say in part:

> The recent round of consultations has indicated that there is a widespread perception in the business community that public sector wages are an important factor in the rapid rise in wage settlements. This perception is incorrect... Nevertheless the misconception remains, and there is considerable pressure from the business community for the federal government to show more restraint with respect to employee compensation. ...The business community appears to want the federal government to show that it is serious about beating inflation by "getting its own house in order".

It is totally inexcusable that basic rights of workers should be denied for the sole purpose of bringing joy to those who inhabit the corporate board rooms of the country.

Probably the most important and negative by-product of Bill C-124 is the attitudes that it has engendered among elected politicians and some elements of the public. With Bill C-124 in place, the Government of Canada actively encouraged the provinces to introduce similar legislation. Most provinces not only followed suit but outdid the federal government in the repressiveness of the legislation adopted. The crowning glory in the repressive movement that was sparked

by C-124, was the twenty-six bills introduced by the Government of British Columbia at the time of its July, 1983 budget. In our view, the Government of Canada must share the blame for this legislation and the social turmoil to which it has given rise.

Episodes such as the one in British Columbia are likely to be repeated in other parts of the country unless the Government of Canada is willing to become very firm with provincial governments and the public at large. One point - stripping workers of their fundamental rights is not the way to cure Canada of its economic problems including inflation. This means that the Government of Canada must stop trying to claim that the recent reduction in the rate of inflation in Canada is attributable to its 6 and 5 program. We recognize that it is politically opportune to make such a claim. But, we recognize even more profoundly that every time this claim is made, it creates the false impression with some members of the public that if only we curb the rights of workers, our economic problems will magically disappear.

As far as public employees are concerned, we believe that the negative attitudes that sustain repressive legislation are further reinforced by the rhetoric coming from

federal cabinet ministers to the effect that the private sector is the engine of economic growth in Canada. This rhetoric denies the substantial role that governments play in providing economic infrastructure, preserving industries that would otherwise disappear, guaranteeing Canadian ownership of key industries, providing income protection in old age and in the event of unemployment, providing access to health care and education, and so on. It also ignores the historical reality that the thirty years following World War II were years of unprecedented growth in the public sector and years of unprecedented prosperity in the private sector. A failure to be forthright about the positive achievements of the public sector both caters to and engenders negative feelings about the public sector in general, and public employees in particular. These negative feelings are an important part of the reason why some members of the public think there is nothing wrong with denying basic rights to workers in the public sector. We believe that cabinet ministers have a responsibility to defend the record of positive achievement in the public sector.

We believe that this responsibility extends to defending collective bargaining in the public sector. In February of this year, the Public Service Staff Relations Act will have been in place for seventeen years. Over this period,

the Government of Canada and the unions representing its workers have managed to reach agreement on wages and working conditions without recourse to a strike or lock-out more than 95 per cent of the time. But, the PSSRA never did provide employees of the federal government with the same collective bargaining rights as those provided to private sector workers in the federal jurisdiction. Some of the bargaining rights available to private sector workers that were denied or limited under the PSSRA include: the right to negotiate staffing procedures, technological change, health and safety, contracting out, and grievance procedures. Moreover, the Public Service Employment Act also denied the right to participate in the political life of the country to federal public employees.

The actual experience with collective bargaining in the federal public sector and the guarantee of freedom of association in the Charter of Rights, would have suggested that it was appropriate to relax the restrictions on trade union rights under the PSSRA and political rights under the PSEA. Rather than do this, C-124 denied what collective bargaining rights existed under the PSSRA; it created the false impression that there was something fundamentally untenable about collective bargaining in the federal public sector; it denied the responsibility of the government for the contracts that it had freely

entered into; worst of all, it provoked social and political forces that are philosophically hostile to workers' rights to take dead aim at the denial of those rights.

Bill C-124 must be allowed to expire. It should be acknowledged as a mistake. If it is followed by similar legislation, forces will be unleashed that will reproduce the recent turmoil in British Columbia in other parts of the country. It is time for the government to say: "Enough is enough; it is time to defend the trade union and political rights of all workers."

BB:dm
opeiu-225
Feb. 9/84

DECLARATION

DU

COMITE DE COORDINATION DU SECTEUR PUBLIC

(CONGRES DU TRAVAIL DU CANADA)

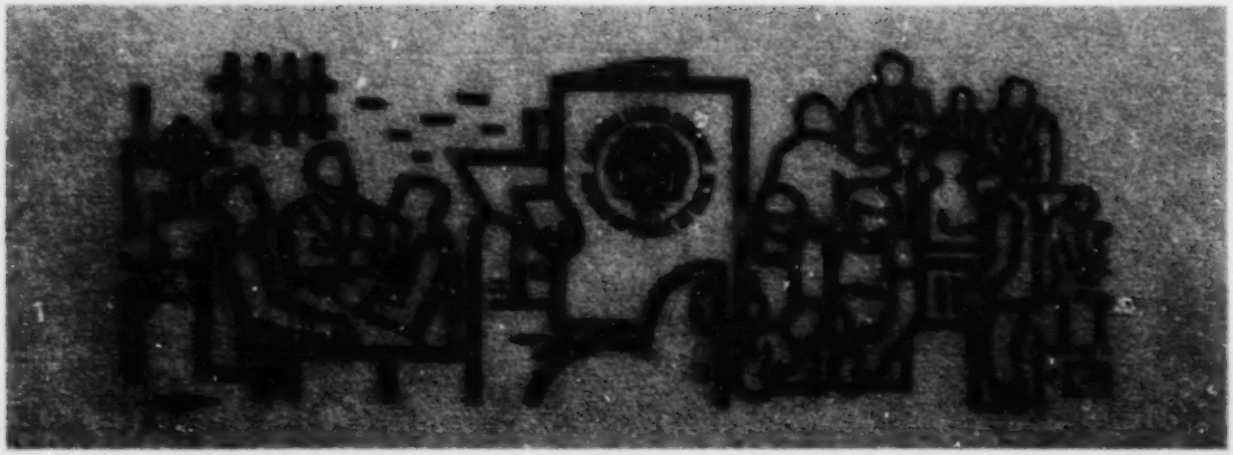
A MONSIEUR MARC LALONDE
MINISTRE DES FINANCES

CONCERNANT

L'EXPIRATION DE LA LOI C-124

uiepb-225

9 février 1984



Les dispositions de la Loi C-124 (Loi sur les restrictions salariales du secteur public), qui retiraient aux employés du gouvernement canadien le droit de négociation collective, commencent à expirer le 28 juin 1984. S'interrogeant sur la suite à leur donner, le Comité de coordination du secteur public du Congrès du Travail du Canada, avec l'entier appui de tout le Congrès, propose:

1) de simplement laisser expirer la Loi C-124 sans la faire suivre d'une autre qui restreindrait le droit de négociation collective des employés du gouvernement canadien au-delà des limites déjà imposées par la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique ou le Code canadien du travail;

2) qu'on procède au réexamen des droits syndicaux et politiques des employés du gouvernement canadien en vue d'élargir ces droits;

3) que le gouvernement canadien s'efforce de persuader les provinces d'abroger leurs lois qui sont venues priver les

...2

employés des administrations provinciales et municipales de leurs droits politiques et du droit de négociation collective.

RAPPEL

Quand le Projet de loi C-124 a été déposé, plusieurs organismes syndicaux, dont le CTC et un certain nombre de ses syndicats affiliés, ont présenté des mémoires au Comité des prévisions budgétaires en général pour énoncer leur opposition. Ces mémoires insistaient sur trois points:

1) les droits de se regrouper en syndicat, de négocier collectivement et de faire la grève sont des droits fondamentaux des travailleurs dans une société démocratique;

2) le Projet de loi C-124 faisait fi de ces droits fondamentaux;

3) les raisons invoquées pour imposer cette loi, à savoir le freinage de l'inflation, n'étaient simplement pas plausibles.

Les événements qui se sont déroulés depuis l'été 1982 n'ont fait que nous ancrer dans cette conviction. Nous

croyons aussi que le fait d'être assujettis aux dispositions de la Loi C-124 nous a appris une leçon à la fois importante et imprévue sur les dangers de ce type de mesure.

Le 24 octobre 1983, la Cour suprême de l'Ontario a tranché la question à savoir si la Loi 179 de cette province cadrait avec le concept de la liberté d'association enchâssé dans la Charte des lois dont la proclamation ne remontait qu'à six semaines lorsque la Loi C-124 a été déposée en Chambre. La Loi 179 avait ceci d'identique à la C-124 qu'elle refusait aux employés provinciaux et municipaux ontariens le droit de négociation collective et de grève. Or, le tribunal a jugé que le rejet de ces droits était incompatible avec la liberté d'association garantie dans la Charte des droits. L'un des juges s'est exprimé ainsi:

> La liberté d'association dont parle la Charte des droits, n'étant pas limitée, de toute évidence, inclut la liberté de se syndiquer, de négocier collectivement et, corollaire essentiel, de faire la grève.

Plus récemment, le ministre André Ouellet faisait remarquer, dans son mémoire à la Commission MacDonald, que les mesures telles que la Loi C-124 ont en pratique des effets négatifs:

...4

Ce système (de négociation collective) est notre principal moyen de déterminer les écarts de salaire et les conditions de travail. C'est un moyen démocratique au service du bien commun. La menace de sanctions économiques en assure le fonctionnement. Faute d'une telle menace, il faudrait reconcevoir tout le système.

En pratique, même si elles sont nécessaires, les politiques de restriction peuvent nuire au système de négociation collective et causer de sérieuses déformations du processus de détermination des salaires, si important dans une économie mixte. Les lois spéciales qui entravent le droit de grève peuvent causer des déséquilibres dans le système qui, en définitive, dépend d'un équilibre des forces. Les parties cessent alors d'assumer leurs responsabilités vis-à-vis d'elles-mêmes, de l'une l'autre, et du public.

Non seulement y a-t-il eu rejet de droits fondamentaux, mais la raison de ce rejet a été pour nous une source d'inquiétude grandissante. Publiquement, on nous a dit que la Loi C-124 était destinée à combattre l'inflation. Pourtant, en septembre 1982, M. Donald Johnson, alors président du Conseil du Trésor, déclarait lors d'une réunion d'hommes d'affaires de Toronto que la mesure avait été déposée à la demande d'hommes d'affaires qui affirmaient ne pouvoir contenir les salaires dans le secteur privé à moins que le gouvernement fédéral donne le ton. Cette interprétation cynique des motifs sous-jacents de la loi semble confirmée par des documents du ministère des Finances divulgués en vertu de la Loi sur la liberté d'information. Ces documents, tels que le Toronto Star les a rapportés, disaient entre autres:

...5

> Les dernières consultations nous ont fait voir que, d'après une opinion très répandue dans le monde des affaires, les salaires du secteur pbulic contribuent beaucoup à la hausse rapide des salaires. Cette opinion est inexacte... Elle n'en demeure pas moins là et le monde des affaires exerce des pressions considérables sur le gouvernement fédéral pour qu'il montre plus de retenue dans la rémunération de ses employés. ...Le monde des affaires semble vouloir du gouvernement fédéral qu'il prouve le sérieux de sa lutte contre l'inflation en «mettant de l'ordre dans sa propre maison».

Il est totalement injustifiable de priver les travailleurs de leurs droits fondamentaux simplement pour le plaisir des administrateurs de compagnie.

Le contrecoup le plus nuisible de la Loi C-124 réside probablement dans l'attitude qu'elle a engendrée chez les politiciens élus et certains éléments de la population. Une fois cette mesure adoptée, le gouvernement fédéral a activement encouragé les provinces à en instituer de semblables. Non seulement la plupart des provinces ont-elles suivi l'exemple mais elles ont même surpassé le gouvernement fédéral dans le caractère répressif de leurs lois. Ce mouvement de répression déclenché par la Loi C-124 a trouvé son couronnement dans les vingt-six projets de loi déposés par le gouvernement de la Colombie-Britannique en même temps que son budget de juillet 1983. A notre avis, le gouvernement fédéral doit partager le blâme de cette législation et du remous social qui en est résulté.

...6

Des événements semblables à ceux qui se sont déroulés en Colombie-Britannique se répéteront probablement ailleurs au pays si le gouvernement fédéral ne se décide pas à faire preuve d'une grande fermeté à l'égard des gouvernements provinciaux et de la population en général. Priver les travailleurs de leurs droits fondamentaux ne guérira pas le Canada de ses maux économiques, y compris l'inflation. Donc, le gouvernement fédéral doit cesser de prétendre que la baisse récente du taux d'inflation au Canada est attribuable à son programme du 6 et 5. Nous reconnaissons l'opportunisme politique d'une telle prétention, mais nous constatons surtout que, chaque fois qu'elle est avancée, elle cause la fausse impression chez certains citoyens que, si nous arrivons à restreindre les droits des travailleurs, nos problèmes économiques disparaîtront comme par enchantement.

En ce qui touche les employés du secteur public, nous croyons que les attitudes négatives favorables à la répression par les lois se trouvent raffermies par les grands discours des ministres fédéraux voulant que le secteur privé soit le moteur de la croissance économiques au Canada. De telles paroles nient le rôle important que les gouvernements jouent en fournissant une infrastructure économique, en préservant les industries qui fermeraient autrement leurs portes, en garantissant que les industries clés appartiennent aux Canadiens, en protégeant le revenu des

...7

personnes âgées et des chômeurs, en procurant l'accès aux soins médicaux et à l'éducation, et le reste. Elles méconnaissent aussi une réalité historique, à savoir que les trente années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale ont été des années de croissance sans précédent dans le secteur public et de prospérité sans précédent dans le secteur privé. En taisant les réussites du secteur public, on suscite et on nourrit des sentiments défavorables à ce secteur en général et à ses employés en particulier. Ces sentiments expliquent en bonne partie pourquoi certaines gens estiment qu'il n'y a rien de mal à priver les travailleurs du secteur public de leurs droits fondamentaux. Nous croyons que les ministres ont le devoir de défendre la bonne réputation que le secteur public mérite.

Nous croyons que l'accomplissement de ce devoir mène à la défense de la négociation collective dans le secteur public. En février 1984, la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique aura dix-sept ans. Au cours de ces années, le gouvernement fédéral et les syndicats représentant ses travailleurs ont réussi dans 95 pour cent des cas à s'entendre sur les salaires et les conditions de travail sans recourir aux grèves ni aux lock-outs. Mais cette loi n'a jamais accordé aux employés du gouvernement fédéral les mêmes droits de négociation collective que possé-

daient les travailleurs du secteur privé relevant de la compétence fédérale. Mentionnons, entre autres points dont la négociation est permise aux travailleurs du secteur privé mais refusée ou limitée par la LRTFP: la dotation en personnel, le changement technologique, la santé et la sécurité, la sous-traitance, et la procédure de règlement des griefs. De plus, la Loi sur l'emploi dans la fonction publique refuse aux employés du gouvernement fédéral le droit de participer à la vie politique du pays.

L'expérience acquise par la négociation collective dans la fonction publique fédérale et la garantie de liberté d'association contenue dans la Charte des droits auraient dû faire conclure à l'opportunité de relâcher les restrictions imposées aux droits syndicaux par la LRTFP et aux droits politiques par la LEFP. Mais la Loi C-124 a plutôt écarté le droit de négociation collective que la LRTFP accordait malgré tout; elle laissait croire à tort que la négociation collective dans le secteur public fédéral avait quelque chose de fondamentalement insoutenable; elle effaçait la responsabilité du gouvernement vis-à-vis des contrats qu'il avait librement signés; et pour comble, elle encourageait les forces sociales et politiques idéologiquement hostiles aux droits des travailleurs à réclamer le rejet de ces droits.

...9

Il ne faut retenir aucune disposition de la Loi C-124 et admettre que cette mesure fut une erreur. Si une loi analogue devait suivre, elle déclencherait des réactions semblables à celles qu'on a vues récemment en Colombie-Britannique et dans d'autres provinces. Il est temps que le gouvernement dise: «C'est assez! Le temps est venu de défendre les droits syndicaux et politiques de tous les travailleurs!»

BB:ps
uiepb-225
9 février 1984